



Les évolutions du modèle pétrolier russe : une tentative de réponse institutionnelle à la crise de l'industrie ?

Catherine Locatelli

► To cite this version:

Catherine Locatelli. Les évolutions du modèle pétrolier russe : une tentative de réponse institutionnelle à la crise de l'industrie ?. 2009, 14 p. halshs-00365374v2

HAL Id: halshs-00365374

<https://shs.hal.science/halshs-00365374v2>

Submitted on 8 Dec 2009

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



**LABORATOIRE D'ECONOMIE DE LA PRODUCTION
ET DE L'INTEGRATION INTERNATIONALE**

UMR 5252 CNRS - UPMF

CAHIER DE RECHERCHE

N° 17bis

Mise à jour de la version de février 2009

**Les évolutions du modèle pétrolier russe :
Une tentative de réponse institutionnelle
à la crise de l'industrie ?**

Catherine Locatelli

décembre 2009

Les évolutions du modèle pétrolier russe : Une tentative de réponse institutionnelle à la crise de l'industrie ?

Catherine Locatelli
LEPIL, Université de Grenoble, CNRS
BP 47, F-38040 Grenoble cedex 9
Email : catherine.locatelli@upmf-grenoble.fr

Novembre 2009

La Russie, en termes de production et d'exportation, est un acteur déterminant des marchés pétroliers internationaux. Pourtant la baisse de la production intervenue en 2008 après la lente croissance des années 2005-2007 relance le débat sur ses perspectives de long terme, sa contribution aux équilibres des marchés mondiaux, mais aussi sur sa croissance économique. Pour un Etat pétrolier, la gestion de long terme de ses ressources non renouvelables est une question majeure. Il importe donc aujourd'hui de savoir si l'on assiste à une simple baisse conjoncturelle ou si l'on est en présence d'une évolution plus structurelle.

Répondre à ces questions suppose de s'interroger sur les raisons de cette baisse. Celle-ci est avant tout et principalement liée à l'épuisement des gisements de Sibérie occidentale sans que de nouvelles zones de production soient pour l'heure en état de prendre le relais. Plusieurs variables peuvent être avancées pour expliquer cet état de fait : fiscalité trop lourde ou mal adaptée, évolution du prix international du pétrole, etc. De manière générale, elles se rapportent toutes au manque d'investissements qui caractérise l'industrie pétrolière russe depuis le début des années 1990. De ce point de vue, le « modèle pétrolier » est au cœur du débat sur les déterminants de la croissance de la production pétrolière russe. Ce modèle relatif à la gestion des hydrocarbures articule un modèle organisationnel avec des modalités d'accès à ces ressources en hydrocarbures. Selon le cadre développé par la théorie néo-institutionnaliste, cet « arrangement institutionnel » définit les incitations économiques qui orienteront (contraindront) les comportements des acteurs de ce secteur.

Les évolutions mises en œuvre depuis le début des années 2000 visent à faire émerger un modèle pétrolier centré notamment sur les compagnies d'Etat et un accès aux ressources en hydrocarbures mieux maîtrisé par la puissance publique. L'enjeu en est de définir des incitations économiques susceptibles d'impulser de nouveaux comportements d'investissement, notamment en introduisant une plus grande cohérence et complémentarité entre ce modèle pétrolier et les principales caractéristiques de l'environnement institutionnel. En Russie, l'ineffectivité des institutions de marché suppose le recours à d'autres types d'institutions pour orienter les comportements des acteurs de l'industrie pétrolière. L'objectif de cet article est donc de mettre en évidence les principales contradictions du « modèle pétrolier libéral » des années 1990 avec l'environnement institutionnel russe concernant la question cruciale de la gestion des ressources de long terme. Il s'agit ensuite d'analyser les principales réformes impulsées pour répondre à ces problèmes.

1 - Les évolutions de la production pétrolière russe : les enjeux de long terme

L'évolution de la production pétrolière russe demeure sur le long terme très incertaine et donne lieu à des scénarios très contrastés. Les facteurs à l'origine de sa croissance depuis 1995, (réhabilitation des gisements existants, extraction du pétrole laissé en terre durant la période de transition) sont en voie d'épuisement et ne sont pas reproductibles dans le futur (Boussena & Locatelli, 2005). Se pose donc la question des conditions nécessaires pour permettre à l'avenir une croissance de la production.

1.1 Les perspectives à l'horizon 2020-2030 : des scénarios contrastés

La Russie est un acteur incontournable des marchés pétroliers mondiaux. Avec 9,71 Mb/j de brut produit en 2008, elle se situe au deuxième rang mondial derrière l'Arabie saoudite. Ses exportations pétrolières se sont quant à elles chiffrées à 6,87 Mb/j en 2007. Mais, l'année 2008 témoigne d'une rupture dans les tendances jusque-là observées. Elle est en effet la première année de baisse de la production après la phase de croissance très lente enregistrée depuis 2002, qui elle-même succédait à la hausse considérable de la deuxième moitié des années 1990 (cf. tableau 1).

Tableau 1 : La production pétrolière de la Russie depuis 1992 (brut et condensats), Mb/j

Mb/j	1992	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Production	7,9	6,1	6,5	7,0	7,6	8,4	9,2	9,4	9,6	9,8	9,71

Source : Ministère de l'énergie russe, Moscou, différentes années

Les principales compagnies pétrolières russes (privées ou publiques) sont toutes concernées par le mouvement de baisse de la production. Lukoil a vu sa production diminuer de 1,1 %, TNK-BP de 0,7 % et Surgutneftegaz de 3,9 % (cf. tableau 2). A l'inverse, la production de Rosneft a augmenté de manière significative, confortant ainsi, suite à l'absorption des principales sociétés de production de Yukos, sa place de premier producteur de pétrole russe. Elle s'affirme également comme le premier exportateur de brut russe (0,69 Mb/j en 2008), suivie par Surgutneftegaz (0,64 Mb/j), TNK-BP (0,60 Mb/j) et Lukoil (0,51 Mb/j) (*Argus FSU Energy*, 23 janvier 2009).

Tableau 2 : Production pétrolière russe par compagnies en 2007-2008, Mb/j

Mb/j	2007	2008
Rosneft	2,03	2,17
Lukoil	1,83	1,81
TNK-BP	1,39	1,38
Surgutneftegaz	1,29	1,24
Gazprom	0,91	0,98
- Dont Gazpromneft	0,65	0,73
Tatneft	0,51	0,52
Slavneft	0,42	0,39
Russneft	0,28	0,29
Bashneft	0,23	0,23
Novatek	0,04	0,05
Total	9,82	9,71

Source : « First output dip in a decade », *Argus FSU Energy*, 23 janvier 2009

L'évolution de la production (à la baisse) pourrait se poursuivre sur le long terme en dépit de l'embellie de 2009. Elle relance le débat sur la contribution de la Russie à l'approvisionnement mondial. Les prévisions à l'horizon 2020-2030 montrent l'ampleur des incertitudes relatives au niveau de production russe qui varierait entre 9 et 11,9 Mb/j en 2020, et entre 9,7 et 12 Mb/j en 2030 selon les scénarios considérés (cf. tableau 3). Les dernières prévisions officielles (Stratégie Énergétique 2030 adoptée en 2009) tablent sur une production de 10,7 Mb/j en 2030, soit une croissance moyenne annuelle qui ne dépasserait pas 0,4 % entre 2008 et 2030. On note également une révision drastique des prévisions de l'AIE pour 2030. Selon le dernier *World Energy Outlook* (IEA, 2009) la production russe serait seulement de 9,0 Mb/j en 2030 contre 10,6 Mb/j prévus dans le *WEO* de 2004.

Ces perspectives de production ont leur traduction en termes d'exportations. Selon les scénarios « russes » disponibles, celles-ci pourraient varier entre 6,8 et 8,1 Mb/j en 2020, et 6,3 et 7,3 Mb/j en 2030¹. Les hypothèses basses d'exportations, que ce soit à l'horizon 2020 ou 2030, sont susceptibles d'avoir des conséquences importantes pour l'équilibre des marchés internationaux et ce même dans le cadre d'un ralentissement de la demande mondiale liée à la crise actuelle.

Tableau 3 : Scénarios de production pétrolière de la Russie, Mb/j

	2010	2015	2020	2030
WOE, 2009, IEA		9,2		9,0
WOE 2008, IEA		10,4		9,7
WOE2004, IEA	10,4			10,6
Makarov, 2007	10,2	10,6	10,6	10,6
Energy Strategy 2030, approved in 2009				10.6-10.7
Project of Energy Strategy 2030, (Bushuev 2007)				
- Inertia scenario	10.0	10.0	10.0	9.8
- Raw energy scenario	10.3	10.6	10.9	10.8
- Innovative scenario	10.3	10.6	10.7	11,4
Institute of Energy Strategy, 2008				
- Innovative	10.2	10.9	11.3	10.8
- High level hydrocarbon prices	10.3	11.2	11.9	12.0
- Ecological oriented scenario	10.3	10.9	11.2	10.7
Institute of oil & gas geology	10.0	10.6	11.0	12.0
Energy Strategy 2020				
-Optimistic variant	9.8	10.1	10.4	-
- Moderate variant	8.9	9.0	9.0	-
- Critical variant	7.2	-	6.3	-

Sources : IEA (2009) *World energy outlook* (Paris, OECD) ; IEA (2008) *World energy outlook* (Paris, OECD) ; Gromov, A. (2009) « Strategic development of the Russian gas industry for the year 2030 », Séminaire. *Le futur des marchés du gaz en Europe*. LEPII, Grenoble, 24 avril 2009 ; Hanson, P. (2009) « Russian energy policy and the global crisis », *Energy Economist*, 336, October, pp. 5-7

¹ Il s'agit des prévisions établies par le projet de Stratégie Énergétique à 2030 élaboré en 2006 et révisé en 2007.

1.2 L'enjeu du renouvellement de la réserve russe

L'évolution de la production pétrolière russe pose la question des conditions nécessaires à la reprise et surtout au maintien de sa croissance sur le long terme. Elle traduit, en effet, une évolution structurelle de cette industrie avec l'épuisement des grands gisements de Sibérie occidentale. En moyenne les gisements d'hydrocarbures en production seraient d'ores et déjà épuisés à 50 % (*Petroleum Intelligence Weekly*, 12 octobre 2009).

D'autres zones potentielles de production susceptibles de prendre le relais² existent, Sibérie orientale, Territoires du Nord (Timan Pechora et république des Komis), offshore notamment Sakhaline (Sagers, 2006). Mais en dépit de réserves importantes, leur contribution à la production pétrolière (à l'exception du gisement de Vankor)³ reste marginale, de l'ordre de 4% pour la Sibérie orientale. Leur développement nécessitera des investissements et donc des engagements financiers considérables en raison de conditions de production (climat, contraintes géographiques, éloignement des centres de consommation et de production, faible densité de population, complexités géologiques) infiniment plus difficiles que celles de la Sibérie occidentale (Dienes, 2004).

Le manque d'investissement de la part des compagnies pétrolières, que ce soit dans l'exploration ou dans le développement, est aujourd'hui largement responsable du renouvellement de plus en plus difficile de la réserve pétrolière (tout au moins au regard de ce qu'impliquerait une hausse significative de la production). Entre 1988 et 1994, le volume d'investissement réalisé dans la prospection a diminué de 60 % puis baissé de 30 % en 2002 et 2003. Qui plus est, ceux-ci sont peu centrés sur l'exploration de nouvelles zones, activité qui supposerait des investissements plus risqués avec des temps de retour plus longs. Dès lors, à partir du milieu des années 1990, les additions aux réserves ne permettent plus de compenser la production, à l'inverse de la période soviétique. Et si en 2005 et 2006 celles-ci sont supérieures à la production, c'est essentiellement du fait de la réévaluation du potentiel des gisements développés grâce à de nouvelles technologies (Kryukov & Moe, 2007).

2 - Les enjeux institutionnels des stratégies de court terme des compagnies pétrolières : la mise en cause du « modèle libéral » par le contexte institutionnel russe

Les stratégies d'investissement des compagnies pétrolières russes durant les années 1990 peuvent s'expliquer par l'architecture institutionnelle de cette industrie. Elles résultent plus précisément de l'inadéquation du modèle pétrolier libéral (Aslund, 2006) issu des réformes et centré sur des droits de propriété privés, avec l'environnement institutionnel russe. Le régime d'exploitation des ressources naturelles en vigueur constitue le cadre institutionnel qui définit les incitations qui orienteront les comportements des entreprises pétrolières⁴. Ce dernier constitue un arrangement institutionnel⁵ particulier qui articule des modalités d'accès aux

² Les scénarios prévoyant une production de près de 12 Mb/j en 2020, soit la fourchette haute des prévisions disponibles, font ainsi l'hypothèse d'un développement important de ces nouvelles zones (*Argus FSU Energy*, 15 août 2008).

³ Ce gisement de Sibérie orientale mis en production par Rosneft devrait représenter 4,3 à 4,9 % de la production pétrolière russe en 2013, soit 420 000b/j (*FSU Energy, Petroleum Argus*, 28 août 2009).

⁴ Selon l'approche développée par North concernant les institutions et le système d'incitations qui en découle (North, 2003).

⁵ Au sens de la théorie néo-institutionnaliste (Aoki, 2001).

ressources compte tenu d'un droit de propriété public sur les ressources en terre⁶, avec un modèle organisationnel (droits de propriété privés et/ou droits de propriété publics sur les entreprises productrices), et un régime de concurrence (monopole de production et/ou monopole d'exportation *versus* ouverture à la concurrence).

2.1 La définition de droits de propriété privés au cœur de la réforme des années 1990

L'objectif essentiel de la réforme des années 1990 est, au travers de la définition de nouvelles incitations, d'assurer les conditions de reproduction et de croissance des productions de pétrole et de gaz au travers de gains importants de productivité et des investissements nécessaires à la reconstitution des réserves (Locatelli & Finon, 2003). Le « modèle pétrolier » mis en place pour répondre à ces objectifs peut s'analyser comme une transposition de l'arrangement institutionnel formel du secteur pétrolier existant dans les économies de marchés. La fiscalité, les systèmes juridiques et plus généralement la *Rule of Law* sont issus des normes, règles et pratiques en vigueur dans les économies de marché. De la même manière, la forme organisationnelle de l'intégration verticale présidant à la réforme de l'industrie pétrolière est conforme à celle des compagnies pétrolières internationales⁷. Les compagnies créées sont établies au niveau fédéral et au niveau régional sur la base des associations de production du ministère du pétrole de l'Union soviétique. L'objectif recherché est la création d'un marché concurrentiel.

Ce modèle pétrolier s'appuie sur la définition de droits de propriété privés concernant les compagnies. Les divers processus de privatisation (privatisation de masse par le système des vouchers en 1992-1993, programme des *Loans for Shares* en 1995) et les mouvements de concentration structurent l'industrie pétrolière autour d'un oligopole centré sur trois principaux groupes. Les groupes industrialo-financiers privés sont composés de cinq grandes compagnies verticalement intégrées de la production jusqu'à la distribution⁸. En 2003, les compagnies Lukoil, Yukos, TNK (aujourd'hui TNK-BP⁹) et Surgutneftegaz assurent 65 % de la production et plus de 50 % des exportations de brut (Locatelli, 2007). Les compagnies non verticalement intégrées de petite ou moyenne taille et les compagnies intégrées ou non intégrées, majoritairement détenues par l'Etat (Rosneft et Slavneft jusqu'en 2002) ou les gouvernements régionaux (Tatneft, Basneft, etc.) viennent compléter cette organisation.

Les ressources en terre restent propriété de l'Etat¹⁰. Un système concessionnaire et un système contractuel, de licences et d'accords de partage de production¹¹, sont définis pour

⁶ Loi sur les ressources en terre de 1992.

⁷ Elles en diffèrent sur un seul point important, le réseau de pipelines qui est laissé aux mains de deux monopoles d'Etat, Transneft (pour le brut) et Transneftproduct (pour les produits pétroliers).

⁸ L'intégration verticale était censée répondre au problème de définition des frontières optimales de la firme.

⁹ La compagnie TNK-BP est une joint venture 50/50 entre TNK et BP créée en 2003. Dans la nouvelle société sont inclus tous les actifs de TNK, les parts de Sidanko détenues par BP et TNK, les parts de BP détenues dans la Rusia Petroleum et les parts de Sibneft détenues par TNK. Les actifs de BP dans le consortium de Sakhaline sont exclus de l'accord.

¹⁰ Les différents modèles pétroliers présents dans les économies de marché n'exigent pas la propriété privée de la terre. A l'exception des Etats-Unis, les ressources en terre restent propriété de l'Etat (Mommer, 2002).

permettre à l'Etat de déléguer son droit de propriété sur les ressources en terre à une compagnie productrice. La *Subsoil Law* de 1992 et ses amendements de 1995 établissent ainsi les conditions d'accès aux ressources en hydrocarbures, les droits et devoirs des différents acteurs impliqués. Un principe d'attribution conjointe des licences, Etat fédéral-régions, est consacré par la loi pétrolière (principe du *Two-Key*, Skyner, 2005). Ce dispositif est complété par une fiscalité dont une des principales fonctions (et justification) est la rétribution de l'Etat en tant que propriétaire des ressources en terre (cf. encadré 1).

Encadré 1 : Les principaux traits de la politique fiscale de la Russie en matière pétrolière

La fiscalité russe en matière pétrolière se structure autour de deux taxes principales :

- l'une sur l'extraction minière (*Mineral Extraction Tax*) est de l'ordre de 17,40 \$/bl,
- l'autre sur les exportations varie en fonction des prix internationaux du pétrole brut.

Aujourd'hui, les compagnies pétrolières verseraient entre 75 et 80 % de leur revenu sous forme de taxes. De tels niveaux sont une des raisons généralement invoquées pour expliquer l'absence d'investissements des compagnies pétrolières, notamment dans des zones aux coûts de production élevés comme la Sibérie orientale, offshore, péninsule de Yamal.

Compte tenu de la nécessité impérieuse de relancer les investissements, notamment dans l'exploration, le gouvernement s'est engagé à procéder à un certain nombre d'allègements fiscaux. Les principaux seraient :

- une « tax holiday » sur les gisements offshore (durée de 15 ans), de Timan Pechora et de la péninsule de Yamal (durée de 7 ans)¹². Ces allègements fiscaux seraient étendus aux gisements de la mer d'Okhotsk et à ceux de la mer Noire).
- la taxe sur l'extraction minière ne devrait s'appliquer qu'à partir de 15 \$/bl contre 9 \$/bl actuellement.
- une taxe à l'exportation nulle pour certains gisements de Sibérie orientale. Une liste de gisements a déjà été approuvée par le gouvernement. Elle pourrait être étendue à d'autres gisements. Aucune précision n'est pour l'heure donnée quant à la durée de cette exemption et quant à sa date de mise en œuvre.
- pour l'heure la taxe sur les exportations reste inchangée, même si des taux différenciés pourraient être introduits selon la qualité des produits pétroliers. Toutefois, les ajustements devant refléter les évolutions du prix du pétrole seraient effectués plus rapidement afin de ne pas avoir le taux de fiscalité le plus élevé au moment où les prix baissent.

Sources : « Petroleum Moscow Urged to Clarify Output Policy », *Petroleum Intelligence Weekly*, 22 septembre 2008) ; « More tax breaks for offshore fields ».- *Argus FSU Energy*, 31 juillet 2009 ; « Russia redesigns fiscal policy to boost oil E&P ».- *Oil and Gas Journal*, 20 avril , 2009, p. 18-21 ; « More fields lined up for zero duty ».- *Argus FSU Energy*, 20 novembre 2009.

¹¹ Les licences de production ou d'exploration, contrats administratifs, appartiennent au système concessionnaire. Il s'est ainsi substitué au système des concessions classiques en vigueur au Moyen-Orient avant les nationalisations de 1970. Les accords de partage de production sont une des branches du système contractuel, l'autre étant celle des contrats de service. Sur ces questions, on pourra se reporter à Smith *et al.* (2000) ; Johnston (2007).

¹² Cette exemption ne concerne aujourd'hui que la Sibérie orientale, les gisements épuisés et les projets concernant le brut lourd.

2.2 La mise en cause du modèle libéral par l'ineffectivité des institutions de marché dans le contexte institutionnel russe

L'absence de complémentarité et de cohérence du « modèle libéral » avec l'environnement institutionnel de la Russie met en question son « effectivité et efficacité »¹³. Il enferme les comportements des puissants groupes industrialo-financiers privés dans des logiques spécifiques qui peuvent s'avérer contradictoires avec les intérêts de l'Etat sur lesquels elles priment.

- *Les comportements de court terme des compagnies pétrolières russes et l'insécurité des droits de propriété*

Le « modèle libéral » dans l'environnement institutionnel spécifique de la Russie a résulté en des comportements de court terme, maximisation de la production et des exportations (comportement de *cash stripping*), faiblesse des investissements dans l'exploration (Kryukov & Moe, 2007). Il s'est agi pour les acteurs privés de valoriser rapidement les actifs pétroliers sur les marchés internationaux d'hydrocarbures. Ces stratégies de court terme se sont imposées au détriment de celles plus risquées et de plus long terme consistant à investir dans l'exploration et à renouveler la réserve. Ainsi pour les principales compagnies pétrolières russes (Yukos, Sibneft, TNK)¹⁴, l'accroissement de la base de leur réserve s'opère durant toutes les années 1990 principalement au travers de stratégies de fusion¹⁵ ou par une réévaluation des réserves des gisements existants grâce à l'utilisation de technologies plus sophistiquées (Kryukov & Moe, 2007).

Ces comportements sont liés à l'insécurité des droits de propriété qui prévaut en Russie. Effectués dans un environnement où les institutions de marché nécessaires au respect des droits de propriété privés restent peu développées et la *Rule of Law* peu appliquée, les processus de privatisation des industries de rente n'ont pas débouché sur un système de droits de propriété privés, sécurisés et totalement définis. Les réformes entreprises ont principalement conduit à une atténuation de l'ancien système de droits de propriété donnant un droit d'accès temporaire et partiel à la propriété des actifs (Runov, 2004) mais aussi (par bien des aspects) aux ressources en hydrocarbures et ont permis le jeu discrétionnaire des pouvoirs publics (Locatelli, 2007).

De manière plus précise, le droit d'usage des actifs a été mis en question par les procédures de privatisation qui ont largement été perçues comme étant illégitimes, au service de groupes d'intérêts proches du pouvoir (Deacon & Mueller, 2004). Il l'est également du fait de la manipulation, par les acteurs dominants, de la loi sur les faillites. Celle-ci largement détournée de ses objectifs traditionnels est mise au service de comportements de prédation d'actifs (*asset stripping*) et d'extraction de liquidité (*cash stripping*). La mise en faillite des principales sociétés de production de pétrole de la compagnie Sidanko au profit de la TNK —

¹³ En particulier, dans la théorie néo-institutionnaliste, l'efficacité relative de différents arrangements organisationnels alternatifs est fonction de l'environnement institutionnel (Brousseau & Glachant, 2008).

¹⁴ Seule Surgutneftegaz semble avoir gardé dans les années 1990 une réelle stratégie d'investissement dans l'exploration et le développement de nouveaux gisements (Dienes, 2004).

¹⁵ Les années 1990 sont une période de forte concentration de l'industrie pétrolière russe, notamment marquée par le rachat de KomiTek par Lukoil, de la VNK par Yukos, de Slavneft par la TNK et Sibneft (à parts égales), et de Sidanko par TNK (Locatelli, 2007).

alors même que BP était un actionnaire important de la holding — est l'exemple type de ce comportement¹⁶. Ainsi, les fusions des années 1990 montrent que toutes les grandes compagnies privées russes, Lukoil, Yukos, TNK, ont utilisé cette loi comme principal moyen d'acquisition de réserves et de croissance. Dans une telle configuration, l'Etat entend rester l'acteur qui coordonne le droit d'aliéner les actifs jugés stratégiques comme le sont ceux de l'industrie pétrolière (Tompson, 2004). C'est lui qui en dernier ressort autorise ou interdit la vente des actifs des sociétés pétrolières.

- *L'impossible prise en compte des intérêts de l'Etat*

Dans les années 1990, l'Etat s'est trouvé dans l'incapacité de faire en prendre en considération par les opérateurs privés ses intérêts propres (Tompson, 2008) au travers des incitations classiques d'une économie de marché : systèmes fiscaux, relation contractuelle (licence ou accord de partage de production), droits de propriété privés¹⁷.

Il ne peut, au travers du processus d'attribution des ressources aux acteurs privés, influencer sur l'évolution de la production. L'attribution conjointe des licences d'exploration et de développement par l'Etat et les autorités régionales autorise le développement sur grande échelle de rapports de marchandage et un jeu conflictuel entre l'Etat fédéral, les régions et les entreprises. Ceux-ci se substituent souvent aux procédures d'appels d'offre et d'enchères exigées par la loi. Ces dernières ne sont là que pour valider formellement des procédures façonnées par les normes et pratiques informelles héritées de l'économie soviétique. L'opacité du processus de décision en matière d'accès aux ressources en hydrocarbures s'en trouve accrue. Par ailleurs, des asymétries d'information importantes entre l'Etat et les acteurs privés, auxquelles s'ajoute l'absence de pratiques (ou de routines, compte tenu de l'héritage de l'économie planifiée¹⁸) conduisent à une définition générale et peu précise des conditions d'exploration et de développement, que ce soit dans les licences (Kryukov & Moe, 2008) ou dans les principaux accords de partage de production. Ceux-ci ont pu se caractériser par des clauses contractuelles extrêmement défavorables pour l'Etat russe dans ses relations avec les investisseurs internationaux (Krysiak, 2004)¹⁹. Or, les droits et les obligations définis dans les licences d'exploration et de développement constituent une part essentielle de la gestion par l'Etat de ses ressources en hydrocarbures.

Le régime fiscal n'a pas véritablement fourni les incitations économiques permettant d'orienter les comportements des acteurs vers la poursuite des objectifs de l'Etat. Cette institution est pourtant un outil essentiel aux mains de l'Etat pour discipliner le comportement

¹⁶ En 1998, BP achète au groupe financier Interros, actionnaire majoritaire de Sidanko, 10 % des actions de la holding. En 1999, différentes procédures de faillite sont lancées à l'encontre des deux principales sociétés de production de Sidanko. Les deux producteurs de Sidanko sont déclarés en faillite contre l'avis des investisseurs étrangers dont BP, prêts à renégocier les dettes. Ils sont rachetés par TNK. BP se trouve alors être actionnaire d'une coquille quasiment vide. ; Voir Locatelli, 2001.

¹⁷ Pour une analyse détaillée de l'ineffectivité des institutions de marché dans le secteur pétrolier russe, on pourra se reporter à Rossiaud & Locatelli (2008).

¹⁸ Sous l'économie planifiée, les ressources découvertes par le ministère de la Géologie sont « transférées » aux unités de production du ministère du Pétrole en dehors de toute logique contractuelle.

¹⁹ Comparé aux autres PSA que l'on peut trouver au niveau international, le PSA de Sakhaline II s'est trouvé être extrêmement défavorable pour l'Etat russe, notamment pour les raisons suivantes : durée du contrat non définie, formule de partage des risques asymétriques (en défaveur de l'Etat), taux de fiscalité relativement bas, etc. (Krysiak, 2007 ; Rutledge, 2004).

des compagnies pétrolières. Inspiré des pratiques occidentales, le régime russe s'organise autour de deux taxes principales. La première basée sur l'extraction minière (*Mineral Extraction Tax*) s'apparente à une *royalty*, sa base de calcul étant la valeur de la production. La deuxième porte sur les exportations. A celles-ci s'ajoute une taxe sur les profits (cf. encadré 1). Au regard de celle prévalant dans les économies de marché comme la Norvège ou le Royaume-Uni, cette fiscalité reste à bien des égards relativement sommaire ou tout au moins ne prenant que peu en compte les conditions différenciées de l'exploration et du développement des gisements (notamment les différences de coût, liées aux localisations géographiques et aux conditions géologiques). Elle n'a donc pas incité les compagnies pétrolières à investir dans des zones risquées aux conditions de production plus difficiles. A ce titre, les systèmes fiscaux norvégiens ou anglais paraissent plus flexibles (notamment parce qu'ils incluent les caractéristiques des ressources, par exemple en termes de risques, de coûts, etc.), et donc par voie de conséquence plus détaillés mais aussi plus complexes (Johnston, 2008 ; Al-Kasim, 2006²⁰). Toutefois, on doit s'interroger sur la capacité de la Russie à mettre en place et faire appliquer une fiscalité complexe. En particulier, les incertitudes relatives à la valeur de la production (problème d'évaluation des coûts de production réels, prix de cession interne, schémas d'évasions fiscales) rendent illusoire toute gestion fine de l'industrie pétrolière par une fiscalité détaillée. Ces conditions institutionnelles justifient sans doute l'approche plus globale qui a été adoptée.

De manière plus générale, mises en œuvre sur grande échelle, ces pratiques (prix de cession interne qui sous-évalue la valeur de la production, schémas d'évasions fiscales) mettent en cause la rétribution de l'Etat en tant que propriétaire de la ressource en terre (Dienes, 2004).

3 - La recherche d'un arrangement pétrolier cohérent avec l'environnement institutionnel russe

L'évolution de la production et des exportations sur le long terme sera conditionnée par les stratégies d'investissement que mènent les compagnies pétrolières russes. Un des principaux enjeux est donc de faire évoluer l'arrangement institutionnel qui a gouverné l'industrie pétrolière dans les années 1990 afin de contraindre le comportement des acteurs vers des stratégies d'investissement spécifiques. Au regard d'une analyse institutionnaliste, un impératif s'impose : assurer la cohérence de ce nouvel arrangement avec la dotation institutionnelle actuelle de la Russie²¹. Cette compatibilité seule peut assurer l'effectivité de ce modèle pétrolier. Il s'agit en effet de définir des arrangements institutionnels crédibles.

3.1 La compagnie d'Etat, au cœur du nouvel arrangement institutionnel de l'industrie des hydrocarbures

On aurait pu s'attendre à ce que les acteurs détenteurs de droits de propriété privés soient à l'origine d'une relance du processus de réforme visant à renforcer les institutions de marché et à une meilleure application de la *Rule of Law* afin de consolider et sécuriser leurs droits de propriété²² (Murell, 2001). Tel n'est pas le cas. Les compagnies pétrolières russes ont à

²⁰ Il existe en particulier en Norvège une fiscalité progressive avec une *royalty* différenciée de 8 à 16 % en fonction du volume de production du gisement (Al-Kasim, 2006).

²¹ Selon l'analyse néo-institutionnaliste, l'effectivité et l'efficacité d'une institution dépendent de la manière dont celle-ci s'articule avec les institutions prévalentes au sein d'une économie (Aoki, 2001).

²² Contrairement aux thèses développées par A. Shleifer et R. Vishny (1998), la définition de droits de propriété privés n'a pas permis en Russie l'émergence d'un processus politique visant au développement d'institutions permettant de consolider les droits de propriété.

l'inverse cherché à maintenir une certaine opacité de leur mode de fonctionnement afin de préserver une répartition de la rente en leur faveur, sachant que toute réforme était susceptible d'induire des effets redistributifs majeurs. La manipulation des institutions de marché, la faible valeur de la loi et le contournement des règles juridiques et fiscales qui en résultent, permettent aux détenteurs des droits de propriété de maintenir leurs gains (Hoff, Stiglitz, 2002). Les arrangements institutionnels (comme les accords de partage de production²³), qui conduisent à révéler plus d'informations et à respecter les règles fiscales, ont été systématiquement mis en question par les acteurs privés.

A partir de ce constat, on peut faire l'hypothèse que le processus de réforme du secteur pétrolier engagé depuis le début des années 2000 par l'Etat vise en premier lieu à sortir de ce *lock in* institutionnel (Locatelli, 2006). Il tente de faire émerger un nouvel arrangement institutionnel plus en accord avec les principales spécificités institutionnelles de la Russie. Deux principales caractéristiques sont au centre de ce modèle pétrolier. Il s'agit d'abord des compagnies d'Etat (principalement Rosneft et Gazprom au travers de sa filiale Gazpromneft). En 2003, le poids des compagnies d'Etat dans la production pétrolière est de 4,3 %. Il atteint 30 % en 2008 (tableau 4). Il s'agit ensuite d'un contrôle étroit et maîtrisé de l'accès aux ressources en hydrocarbures par la puissance publique. Désormais, pour les gisements qualifiés de stratégiques, l'implication majoritaire d'un acteur russe (voire essentiellement d'une des deux compagnies d'Etat) dans les consortiums internationaux s'impose comme le schéma général d'exploration et de développement des hydrocarbures²⁴. Dès lors, il s'agit de savoir si ce nouvel arrangement institutionnel est en mesure de crédibiliser les relations contractuelles et plus généralement les engagements de l'Etat (notamment au regard des droits de propriété) dans l'industrie pétrolière. Cet enjeu est important dans la définition d'un environnement plus sécurisé pour les investisseurs et donc dans l'orientation des comportements des acteurs de ce secteur.

**Tableau 4 : Les principales compagnies pétrolières russes en 2008
(en termes de production)**

	Compagnies pétrolières	Production en Mb/j
Compagnies privées	Lukoil	1,89
	TNK-BP	1,38
	Surgutneftegaz	1,24
	Slavneft (50 privé, 50 public)	0,39
	RussNeft	0,29
	Yukos	0,18
Compagnies majoritairement détenues par l'Etat	Rosneft	2,17
	Gazprom	0,98
	<i>Dont GazpromNeft</i>	<i>0,73</i>

²³ Les grandes compagnies pétrolières russes ont effectué avec succès un lobbying intense à la Douma contre ce système d'investissements dans l'exploration-production, permettant de définir un cadre juridique stable. Les compagnies pétrolières internationales en faisaient pourtant la condition de leur engagement massif dans le secteur des hydrocarbures russes. Les droits et obligations inclus dans le contrat supposent un minimum d'informations, notamment sur les gisements, sur les coûts pour les différents calculs de rémunération des investisseurs et de la fiscalité.

²⁴ C'est en tout cas le sens de la renégociation du contrat de partage de production de Sakhaline II, de la renégociation du développement du gisement de Kovytko ou de l'accord passé sur Shokman.

Compagnies régionales	Tatneft	0,52
	Bashneft	0,23
Autres (dont les PSA)		0,44
Total		9,71

Source : A partir de « Russia's Output Surge Slows To a Crawl ».- *PIW*, 28 janvier 2007, p. 3.

Les compagnies d'Etat sont censées remplir plusieurs objectifs. Elles offrent d'abord à l'Etat la possibilité de mettre en œuvre une « politique de déplétion » de long terme des ressources²⁵. Les compagnies privées soumises aux critères de rentabilité et sans incitations fiscales majeures ont sans doute des temps de production plus courts que les premières, et donc plus ou moins contraires à une gestion de long terme d'une ressource non renouvelable (Stevens, 2008). Servant de *benchmarking*, elles peuvent ensuite contribuer à diminuer les asymétries d'informations entre l'Etat et les opérateurs du secteur pétrolier. Dans cette perspective, elles sont un moyen de contraindre et d'orienter les comportements des acteurs privés. Elles répondent enfin aux objectifs de contrôle de l'Etat. Elles émergent donc comme le dispositif permettant de remédier à l'incomplétude des arrangements institutionnels de marché dans un secteur de rente, compte tenu des spécificités de l'environnement institutionnel russe. En ce sens, elles peuvent s'appréhender comme des « institutions de la transition ».

Encadré 2 : Les modifications de l'accès aux ressources en hydrocarbures de la Russie

Les différents amendements passés à la *Subsoil Law* de 1992 ainsi que les nouvelles lois relatives au secteur stratégique conduisent à accroître le contrôle de l'Etat sur les ressources en terre

- Différents amendements relatifs à la loi sur le sous-sol ont mis fin au principe d'attribution conjointe, Etats-Régions, des licences d'exploration et de production²⁶.

- La définition d'une liste de gisements dits stratégiques pour lesquels les licences d'exploration et de développement sont attribuées directement par l'Etat sans passer par la procédure des appels d'offre comme l'exige la loi est acquise (loi gazière de 2006)²⁷.

- La loi sur les investissements étrangers dans les entreprises stratégiques, adoptée en mai 2008, limite à 10 % la part d'un investisseur étranger privé dans une entreprise d'hydrocarbures, chiffre de 5 % s'il s'agit d'une compagnie d'Etat étrangère. Au-delà, une autorisation spéciale d'une commission présidée par le premier ministre est requise (BOFIT, Weekly, 2008).

Dernier élément de ce dispositif, selon les amendements à la *Subsoil Law* passés en 2008, les réserves (importantes) des gisements offshore seront attribuées pour leur développement exclusivement aux compagnies d'Etat (pour l'heure Rosneft et Gazprom).

3.2. Vers la définition d'un arrangement institutionnel original ?

La montée en puissance des compagnies d'Etat ne signifie pas que l'on s'oriente vers un arrangement institutionnel que l'on pourrait qualifier de modèle OPEP. Ce dernier articule une compagnie d'Etat (droit de propriété publique sur l'entreprise), la propriété de l'Etat sur

²⁵ On doit ainsi noter que le gouvernement a attribué l'ensemble des réserves offshore et du plateau continental aux deux compagnies d'Etat Rosneft et Gazprom (Moe & Rowe, 2008).

²⁶ Même si les pouvoirs régionaux sont toujours présents dans les commissions d'attribution de ces licences, ils n'ont plus qu'un rôle consultatif.

²⁷ C'est sous ce principe qu'a pu être attribuée à Gazprom la licence de développement du gisement de gaz naturel Chayandinkoye qualifié de gisement stratégique. Les réserves de ce gisement situé en Sibérie orientale (Sakha-Yakutie) sont évaluées à 1,26 trilliards de m³. « Gazprom given licence to drill », *Argus FSU Energy*, 18 avril 2008.

les ressources en terre et un monopole sur la production et les exportations. Différentes caractéristiques l'éloignent pour l'heure de ce modèle. L'industrie pétrolière russe reste marquée par le maintien d'un secteur privé significatif, notamment avec les compagnies Lukoil et TNK-BP, l'actionnariat de cette dernière étant d'ailleurs à 50 % aux mains d'un investisseur étranger, BP. De manière plus générale comme le montre l'exemple de la Norvège, la présence d'une compagnie d'Etat n'implique pas une organisation incompatible avec une économie de marché. Ce pays constituerait ainsi le meilleur exemple du type de participation de l'Etat dans l'industrie pétrolière le plus en accord avec le système d'entreprises privées des économies de marché (Smith *et al.*, 2000)²⁸.

La présence de deux compagnies d'Etat constitue une originalité forte de ce modèle, d'autant plus que ces dernières peuvent être en concurrence sur de nombreux projets. Les ressources en hydrocarbures restent sous certaines conditions accessibles aux investisseurs internationaux (cf. par exemple le cas de Shotkman avec la présence de Total et StatoilHydro au côté de Gazprom).

Enfin, notons les stratégies d'internationalisation des compagnies russes, qu'elles soient publiques ou privées. Elles tendent ainsi à se constituer en concurrent des principales compagnies pétrolières internationales (Rossiaud & Locatelli, 2008). On tendrait donc à s'orienter vers la présence de plusieurs formes de gouvernance dans le secteur pétrolier russe avec divers types de concurrence entre entreprises privées et publics mais aussi entre entreprises publiques.

La baisse de la production pétrolière de la Russie est susceptible de se maintenir si des investissements importants ne sont pas réalisés dans le développement de nouvelles zones de production. Ceux-ci dépendent largement des incitations économiques impulsés par le modèle pétrolier mis en œuvre. De ce point de vue, il est trop tôt pour conclure à la « réussite » ou à « l'échec » des réformes organisationnelles et institutionnelles tentées depuis le début des années 2000. Une question reste en effet pour l'heure entière, celle de savoir si le cadre institutionnel en train d'émerger sera perçu comme suffisamment sécurisé et stabilisé pour promouvoir des investissements de long terme ou s'il apparaîtra comme un facteur d'incertitude supplémentaire pour les acteurs économiques, notamment les investisseurs étrangers et les compagnies nationales privées.

Références

Al-Kasim, F. (2006) *Managing Petroleum Resources : The 'Norwegian Model' in a Broad perspective* (Oxford Institute for Energy Studies).

Aoki, M. (2001) *Toward a Comparative institutional Analysis* (MIT Press).

Aslund, A. (2006) "Russia's Energy Policy : A Framing Comment", *Eurasian Geography and Economics*, 47, 3, pp. 321-328.

Boussena, S., Locatelli, C. (2005) "Towards a more coherent oil policy in Russia ?", *Opec Review*, XXIX (2), pp. 85-105.

²⁸ Le modèle norvégien maintient le système des licences (c'est-à-dire un droit de propriété des firmes sur la ressource naturelle relativement poussé et donc le plus complet) mais avec un contrôle étroit de l'Etat au travers d'une participation significative de la compagnie d'Etat dans chaque relation contractuelle passée avec des firmes privées. En particulier, l'octroi d'une licence à une compagnie pétrolière privée s'accompagne d'une participation de la compagnie d'Etat dans le contrat à hauteur d'au moins 50 % (essentiellement au travers de la création de Joint venture publique-privée).

- Brousseau, E. & Glachant, J.-M. (2008) "A Road map for the Guidebook", in E. Brousseau & J.M. Glachant (eds), *New Institutional Economics : A Guidebook* (Cambridge, Cambridge University Press).
- Deacon, R., Mueller, B. (2004) "Political Economy and Natural Resource Law", *Working Paper, Department of Economics*, UCSB, University of California, p. 44.
- Dienes, L. (2004) "Observations on the Problematic potential of Russian Oil and Complexities of Siberia", *Eurasian Geography and Economics*, XXXV, 5, pp. 319-345.
- Gromov, A. (2009) "Strategic development of the Russian gas industry for the year 2030", séminaire. *Le futur des marchés du gaz en Europe*. LEPII, Grenoble, 24 avril.
- Hanson, P. (2009) « Russian energy policy and the global crisis », *Energy Economist*, 336, October, pp. 5-7.
- Hoff, K., Stiglitz, J. (2002) "After the Big Bang ? Obstacles to the Emergence of the Rule of Law in Post-Communist Societies", *World Bank Policy Research, Working Paper*, 2934, décembre.
- IEA (2009) *World energy outlook* (Paris, OECD).
- IEA (2008) *World energy outlook* (Paris, OECD).
- Johnston, D. (2008) "Changing fiscal Landscape", *Journal of World Energy Law & Business*, 1, 1, pp.31-46.
- Johnston, D. (2007) 'How to Evaluate the Fiscal Terms of oil Contracts', in Humphreys, M., Sachs, J., Stiglitz, J. (eds), *Escaping the resource Curse* (Columbia University Press).
- Krysiek, T. (2007) "Agreements from Another Era: Production Sharing Agreements in Putin's Russia, 2000-2007", *Working paper 34, Oxford Institute for Energy Studies*.
- Kryukov, V., Moe, A. (2008) "Russian Petroleum Policy and Resources Management – Harmony or Conflict?", *RUSSCASP Working Paper, Fridtjof Nansen Institute*.
- Kryukov, V., Moe, A. (2007) "Russia's Oil Industry: Risk Aversion in a Risk-prone Environment", *Eurasian Geography and Economics*, 48, 3, pp. 341-357.
- Locatelli, C. (2007) "Les enjeux de la réorganisation du secteur pétrolier russe : vers un nouveau modèle public-privé", *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 38, 1, pp. 131-150.
- Locatelli, C. (2006) "The russian oil industry between public and private governance: obstacles to international oil companies' investment strategies", *Energy Policy* 34 9, pp. 1075-1085.
- Locatelli, C., Finon, D. (2003) "Les limites à l'introduction des institutions de marché dans un secteur de rente", communication au X^e colloque de l'Association Charles Gide pour l'étude de la pensée économique ; "Histoire des représentations du marché", Grenoble, 25-27 septembre .
- Locatelli, C. (2001) "Transition économique et modèle d'organisation industrielle : le cas de l'industrie pétrolière russe", *Revue d'Economie Industrielle*, n° 96, 3^{ème} trimestre, p. 29-54.
- Moe, A., Rowe, E. (2008) "Northern Offshore Oil and Gas Resources: Russian Policy Challenges and Approaches", *RUSSCASP Working Paper, Fridtjof Nansen Institute*.
- Mommer, B. (2002) *Global Oil and The Nation State* (Oxford Institute for Energy Studies).
- Murell, P., ed (2001) *Assessing the Value of Law in Transition Economies*, (The University of Michigan Press), 408 p.

North, D. (2003) "Institutions and credible Commitment", *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 149, 1, pp. 11-23.

Rossiaud, S., Locatelli, C. (2009) "The obstacles in the way of stabilizing the Russian oil model", *Post-Communist Economies*, vol. 21, n° 4, pp. 425-438

Runov, A. (2004) "Demand for Private Property Right in Post-Soviet Russia: Causes and Effects in Manufacturing and Extractive Industries", *8th Annual Conference of the International Society for New Institutional Economics (ISNIE)*, 30 september - 3 october, 25 p.

Rutledge, I. (2004) *The Sakhalin II PSA – A Production "Non Sharing" Agreement: Analysis of Revenue Distribution* (Sheffield Energy & Resources Information Services).

Sagers J. (2006) "The Regional Dimension of Russian Oil Production: Is a Sustained Recovery in Prospect?" *Eurasia Geography and Economics*, 47, 5, pp; 505-545.

Skyner L. (2005), "The Regulation of Subsoil Resource Usage; The Erosion of the « Two key » Principle and Its Inclusion Into the Framework of Civil Law", *Review Central and East European Law*, 2-4, pp. 127-157.

Shleifer, A., Vishny, R. (1998) *The Grabbing Hand – Government Pathologies and their Cures* (Cambridge, MA : Harvard University Press).

Smith, E., *et al.* (2000) *International Petroleum Transactions*, Second Edition (Denver, Rocky Mountain Mineral Law Foundation), pp. 411-447.

Stevens, P. (2008) "National oil companies and international oil companies in the Middle East: Under the shadow of government and the resource nationalism cycle", *Journal of World Energy Law and Business*, 1, 1, pp. 5-30.

Tompson, W. (2008) "Back to the Future? Thoughts on the Political Economy of Expanding State Ownership in Russia", *Les cahiers Russie* 6, *CERI Sciences Po*.

Tompson, W. (2004) *Putin and the "Oligarchs": A two-Sided Commitment Problem*. The Royal Institute of International Affairs, prospects for the Russian Federation Project, Briefing Note, august, 16 p.